

ДОКУМЕНТАЛЬНЫЕ ИНФОРМАЦИОННЫЕ РЕСУРСЫ КАК ОСНОВА УПРАВЛЕНИЯ НОВОЙ ЭКОНОМИКИ (на примере «Электронного правительства» РФ)

Электронное правительство – система государственного управления на основе электронных средств обработки, передачи и распространения информации¹. Так написано в Большой советской энциклопедии.

В данном выступлении предпринята попытка анализа развития и современного состояния концептуальных положений формирования электронного правительства через призму документальных информационных ресурсов (далее – ДИР).

Информационные ресурсы (далее - ИР) - в широком смысле - совокупность данных, организованных для эффективного получения достоверной информации. ИР – продукт информатизации, которая является организационным социально-экономическим и научно-техническим процессом создания оптимальных условий для удовлетворения информационных потребностей и реализации прав граждан, органов государственной власти, органов местного самоуправления, организаций, общественных объединений на основе формирования и использования информационных ресурсов.

Комплексно вопросы формирования и использования информационных ресурсов на основе создания, сбора, обработки, накопления, хранения, поиска, распространения и предоставления потребителю документированной информации много лет регулировал изданный в 1995 г. федеральный закон «Об информации, информатизации и защите информации»². В соответствии с положениями этого закона ИР признавались отдельные документы и отдельные массивы документов, документы и массивы документов в информационных системах (библиотеках, архивах, фондах, банках данных, других информационных системах). При этом информационная система определялась как «организационно упорядоченная совокупность документов (массивов документов) и информационных технологий, в том числе с использованием средств вычислительной техники и связи, реализующих информационные процессы».

Важнейший шаг в направлении понимания работы с ИР в качестве неперемennого условия функционирования электронного правительства сделала одобренная правительством Российской Федерации в 2004 г. «Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года»³. Среди основных принципов и направлений реализации единой государственной

политики в области использования информационных технологий достойное место заняло создание общегосударственных ИР.

Согласно Концепции общегосударственные ИР, включая регистры, кадастры, реестры, классификаторы, создаются в целях предоставления оперативного доступа к целостной, актуальной, достоверной и непротиворечивой информации об основных объектах, формах, способах и результатах государственного управления и ее совместного использования на межведомственном уровне органами государственной власти.

Особо отмечалось, что большое количество ИР создается и используется в составе государственных автоматизированных информационных систем, в связи с чем, необходимы дальнейшее развитие электронного документооборота и более точная регламентация вопросов, связанных с его внедрением в федеральные органы государственной власти, созданием и эксплуатацией государственных информационных систем, обеспечением их совместимости, установлением единообразных требований по информационной безопасности.

От реализации указанной Концепции ожидается, среди прочего: внедрение систем электронного документооборота с использованием электронной цифровой подписи в федеральных органах государственной власти, в том числе и на межведомственном уровне; формирование основных государственных информационных ресурсов, характеризующих ключевые объекты государственного управления, а также обеспечение доступа к ним на межведомственном уровне; обеспечение поэтапного перевода открытой архивной информации федеральных органов государственной власти в электронный вид.

В принятом в 2006 г. новом законе «Об информации, информационных технологиях и о защите информации»⁴ осталось лишь понятие государственных информационных ресурсов – «информация, содержащаяся в государственных информационных системах, а также иные имеющиеся в распоряжении государственных органов сведения и документы» (ст. 14). Отнесение же документов к разряду информационных ресурсов обусловлено концептуальным пониманием того, что без документирования, а значит создания ДИР, эффективная организация процесса управления невозможна.

Современное представление об информационных ресурсах неразрывно связано с электронными технологиями, информационно-телекоммуникационными системами, электронными документами. Поэтому электронными информационными ресурсами можно считать информационные ресурсы, совокупность сведений в электронном виде (системы электронного документооборота, базы данных, электронные библиотеки, реестры, кадастры, фонды, архивы и другие виды информационных массивов, а также составляющие их электронные документы), поддерживае-

мые программно-техническими средствами автоматизированной информационной системы. Сложность и слабая изученность природы ДИР, обусловленная, прежде всего двуликостью её основных проявлений, находящихся на интеграционном стыке технического и гуманитарного знания, привели к тому, что практические потребности общества и государства оказались далеко впереди аналитических разработок⁵.

Понятие «электронное правительство» впервые в официальных документах российского правительства было легитимизировано в уже упомянутой «Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года». Затем оно было конкретизировано в одобренной Правительством 17 июля 2006 г. «Концепции региональной информатизации до 2010 года»⁶. В приложении к Концепции сказано, что электронное правительство региона - это комплекс государственных и муниципальных информационных систем, обеспечивающих поддержку деятельности органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, а также объединяющих их на основе общей информационно-технологической инфраструктуры региона. Важно отметить, что в этой Концепции указано на необходимость создания подсистемы управления делопроизводством и документооборотом.

В середине 2000-х гг. началась дискуссия по проблемам электронного правительства. По мнению ряда специалистов, термин «электронное правительство» появился именно тогда, когда от внутренней информатизации органов государственной власти и информатизации процессов информационного взаимодействия между государственными структурами перешли к электронному сетевому информационному взаимодействию с гражданами и организациями. Это породило идею «электронной демократии», то есть возможности граждан принять непосредственное участие в государственном управлении. Часто в определениях электронного правительства это обстоятельство является ключевым. Электронное правительство определяется как информационное взаимодействие органов власти с гражданами и организациями с использованием информационно-коммуникационных технологий (далее — ИКТ), сетевых технологий и Интернета. Или как электронная форма общения граждан с государством. Электронное правительство заменяет собой посещение государственных организаций, звонки по телефону и отправку бумажных почтовых сообщений. Оно позволяет раскрыть процедуры и процессы принятия решений органов власти, а также ответственность конкретных лиц, что является элементом общественного контроля⁷.

Большая группа авторов связывает представление об электронном правительстве с процессом предоставления государственными органами управления услуг гражданам в электронной форме⁸. Они основаны на идее

«сервисного» государства, ориентированного на оказание государством услуг гражданам как формы реализации демократических принципов.

При этом ИКТ рассматриваются лишь как одно из средств повышения эффективности управления. В первой редакции федеральной целевой программы "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)"⁹ (далее - ФЦП) была поставлена цель совершенствования законодательства и системы государственного регулирования в сфере ИКТ.

Развитие системы электронного документооборота, систем межведомственного электронного документооборота, обеспечивающих сокращение сроков обработки документов, было определено в качестве направления использования ИКТ в деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления. Предусматривались: перевод в электронную цифровую форму большей части документооборота, осуществляемого между хозяйствующими субъектами, органами государственной власти и органами местного самоуправления; определение последовательности перехода к электронному документообороту.

Предполагалось, что большое значение будет иметь интеграция государственных и муниципальных информационных ресурсов в единую информационную систему, что позволит сократить возможности для финансовых махинаций, нарушения законов, уклонения от уплаты налогов.

Названные выше цели в переработанной в 2006 г. ФЦП были расширены¹⁰. Среди них появилось «придание официального статуса электронным формам взаимодействия, обеспечение подлинности и достоверности информации в процессах электронного взаимодействия органов государственной власти между собой, а также с населением и организациями путем использования электронной цифровой подписи».

Согласно ФЦП приоритетным направлением формирования электронного правительства является максимально возможный перевод документооборота и информационного взаимодействия органов государственной власти в электронную форму. Предполагается создание федерального информационного центра, которое позволит обеспечить централизацию создания и последующего обслуживания информационно-технологической инфраструктуры, необходимой для поддержки взаимодействия государственных информационных систем между собой и обеспечения доступа к ним другим ведомствам, гражданам и организациям. Результатом формирования такого центра станет создание необходимой технологической, информационной и организационной инфраструктуры для обеспечения безопасного и надежного обмена информацией в рамках всей системы государственного управления.

При этом также предусмотрены: разработка концепции федерального информационного центра, включая технико-экономическое обоснование его создания и выбора организационно-правовой формы; создание основ-

ного и резервного центра на федеральном уровне, а также соответствующих центров на региональном уровне; передача федеральному информационному центру функций, необходимых для эффективного, надежного и доверительного взаимодействия государственных информационных систем между собой, с гражданами и организациями, в частности ведение федерального электронного архива, федеральных справочников и каталогов, электронного нотариата, сбор и предоставление информации о деятельности федеральных органов государственной власти в электронной форме.

Для поддержки информационного взаимодействия федеральный информационный центр будет вести реестр, содержащий описание способов и интерфейсов взаимодействия существующих государственных информационных систем, используемых схем, протоколов и регламентов обмена данными между информационными системами. Как видим, ДИР попадают в поле регулирования федеральным информационным центром.

В 2008 г. вектор развития электронного правительства меняется. Правительство Российской Федерации одобрило «Концепцию формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года»¹¹, в которой под электронным правительством понимается новая форма организации деятельности органов государственной власти, обеспечивающая за счет широкого применения ИКТ качественно новый уровень оперативности и удобства получения гражданами и организациями государственных услуг и информации о результатах деятельности государственных органов.

В 2009 г. основная нагрузка на формирование электронного правительства была возложена на ФЦП, которая подверглась соответствующим изменениям¹². Среди важнейших целевых индикаторов и показателей названы: количество федеральных органов государственной власти, имеющих абонентские пункты доступа к информационной системе межведомственного электронного документооборота; количество государственных информационных ресурсов, доступ к которым обеспечен на межведомственном уровне.

Для оказания государственных услуг населению с использованием современных информационно-коммуникационных технологий предполагается создавать специальные объекты в инфраструктуре электронного правительства – многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг (далее – многофункциональные центры). Одной из основных задач информационной системы для предоставления государственных и муниципальных услуг на основе многофункциональных центров является управление архивными данными, накапливаемыми в информационных ресурсах многофункциональных центров в ходе взаимодействия с гражданами при предоставлении государственных и муниципальных услуг.

Для обеспечения комплексной информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами власти всех уровней, в том числе в части предоставления государственных и муниципальных услуг, а также для обеспечения доступа к государственным и муниципальным услугам, предоставляемым в электронной форме, создаются государственные информационные системы ведения сводного реестра государственных и муниципальных услуг и единый портал государственных и муниципальных услуг.

Для достижения указанной цели планируется создание системы реестров и региональных порталов государственных и муниципальных услуг. Для этого планируется внедрить типовые информационные системы ведения сводного реестра государственных и муниципальных услуг, ведения федеральных, региональных и муниципальных реестров услуг и типовую информационную систему функционирования региональных порталов государственных и муниципальных услуг.

Выполнение обозначенных задач требует, по мнению авторов Концепции, проведения научно-исследовательских работ и подготовки аналитических материалов, на основе которых затем будут осуществляться подготовка системного и технического проектов по созданию инфраструктуры электронного правительства, дальнейшее развитие инфраструктуры электронного правительства и разработка долгосрочной целевой программы «Информационное общество (2011 - 2018 годы)»¹³.

Проведя краткий обзор развития концептуального обеспечения состояния ДИР «Электронного правительства», можно подвести предварительные итоги.

1. Несмотря на ощутимые достижения на концептуальном уровне, не удалось преодолеть противоречия между гуманитарным (документоведческим, архивоведческим) и техническим (ИТ) подходами к работе с ИР.

2. Понятие ДИР не встречает должного понимания даже на концептуальном уровне.

3. Игнорирование отечественного опыта работы с электронными документами привело к противоречию между Перечнем обязательных сведений о документах, используемых в целях учета и поиска документов в системах электронного документооборота федеральных органов исполнительной власти, внедренного утвержденными Правительством Российской Федерации 15 июня 2009 г. Правилами делопроизводства в федеральных органах исполнительной власти, международным стандартом электронного документа ISO/IEC 26300:2006, предлагаемого в качестве формата электронного документооборота в Российской Федерации, утверждение которого предусмотрено Планом мероприятий по реализации концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010

года. В этих документах содержание обязательных сведений о документах различное.

4. Отсутствие максимальной системности в понимании жизненного цикла информации привело к тому, что потребности в долговременном хранении ИР электронного правительства только обозначены.

5. О государственном хранении ИР говорится вскользь и фрагментарно. Нет согласования с Правилами организации хранения, комплектования, учета и использования документов Архивного фонда Российской Федерации и других архивных документов в государственных и муниципальных архивах, музеях и библиотеках, организациях Российской академии наук (2007 г.), где сказано, что электронные документы принимаются на хранение в сопровождении программных средств, позволяющих их воспроизвести, и с необходимым комплектом сопроводительной документации.

¹ Большая советская энциклопедия [Электронный ресурс] URL: <http://slovari.yandex.ru/search.xml?text>.

² Федеральный закон от 20 февраля 1995 г. № 24-ФЗ «Об информации, информатизации и защите информации» // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 8. Ст. 609.

³ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. № 1244-р "О Концепции использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 года" [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального государственного унитарного предприятия Научно-технический центр «Информрегистр» // <http://www.inforeg.ru/norma/Rasp1244-04.html>

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2006 г. № 149-ФЗ «Об информации, информационных технологиях и о защите информации» // Российская газета. 2006. 29 июля.

⁵ Савин В.А. Архивные электронные информационные ресурсы Российской Федерации: идентификация и классификация // Отечественные архивы. 2008. № 4. С. 24-31, Савин В.А. Информационные ресурсы России: проблема классификации как объекта архивоведения // Академический архив в прошлом и настоящем: Сборник научных статей к 280-летию Архива Российской академии наук / ПФА РАН; Отв. ред. И. В. Тункина. СПб.: Нестор-История, 2008. 532 с, ил. С. 433-444, Савин В.А. О типологии информационных ресурсов России // Документ в системе социальных коммуникаций: Сборник материалов III Всероссийской научно-практической конференции с международным участием. Томск: Томский государственный университет, 2008. С. 5-10, Савин В.А. Жизненный цикл электронных документов как информационных ресурсов // Материалы VII Афанасьевские чтения: Социальное управление: исторический опыт, проблемы и перспективы / Под редакцией проф. Уржа О.А. М.: Издательство РГСУ «Союз», 2009. С. 142-147.

⁶ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 июля 2006 г. № 1024-р "О Концепции региональной информатизации до 2010 года" [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального государственного унитарного предприятия Научно-технический центр «Информрегистр». URL: <http://www.inforeg.ru/norma/Rasp1024-06.html>

⁷ Курносов И.Н. Реализация концепции электронного правительства: новый этап [Электронный ресурс] URL: <http://emag.iis.ru/arc/infosoc/emag.nsf/BPA/890b2440d66b70fcc32571780046f577>

⁸ Данилин А. Интервью газете «Время новостей», 27.12.2004.

⁹ Постановление Правительства Российской Федерации от 28 января 2002 г. N 65 О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы)" (с изменениями и дополнениями от 26.07.2004 № 380) // Собрание законодательства Российской Федерации, 2002, N 5, Ст. 531.

¹⁰ Постановление Правительства Российской Федерации от 15 августа 2006 г. № 502. О федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы). [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федерального государственного унитарного предприятия «Федеральный кадастровый центр «Земля». URL: http://www.fccland.ru/ndoc.aspx?id=143&doc_id=10

¹¹ Распоряжение Правительства Российской Федерации от 6 мая 2008 г. № 632-р О Концепции формирования в Российской Федерации электронного правительства до 2010 года. [Электронный ресурс] // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. URL: <http://www.government.ru/content/governmentactivity/rfgovernmentdecisions/archive/2008/05/06/7397425.htm>

¹² Постановление Правительства Российской Федерации от 10 сентября 2009 г. № 721 Об изменениях в федеральной целевой программе "Электронная Россия (2002 - 2010 годы). [Электронный ресурс] // Интернет-портал Правительства Российской Федерации. URL:

<http://www.government.ru/content/governmentactivity/insiderfgovernment/archive/2009/09/17/0d4a5909-4ed8-4aab-a4a9-bd7621ba4a8f.htm>

¹³ ТВЕРЬ, 2 июля. /ИТАР-ТАСС/. Для развития в России информационного общества будет разработана и реализована специальная долгосрочная целевая программа «Информационное общество 2011-2018». Об этом сообщил сегодня министр связи и массовых коммуникаций РФ Игорь Щеголев, выступая на VI Тверском социально-экономическом форуме «Информационное общество».

Программа разрабатывается по поручению председателя правительства РФ Владимира Путина, она должна стать развитием и продолжением ФЦП «Электронная Россия», действие которой истекает в 2010 г. Заказчиком и координатором программы «Информационное общество 2011-2018 гг.» является Минкомсвязи РФ.

Основными направлениями программы являются развитие государственных автоматизированных информационных систем, реализация ведомственных программ развития информационного общества, информационное развитие регионов, развитие национальной информационной инфраструктуры. Одним из основных пунктов программы является создание в России "электронного правительства" на федеральном и региональном уровнях.

Минкомсвязи планирует подготовить проект программы к ноябрю 2009 г, провести его согласование до февраля 2010 г и представить на утверждение правительства РФ в мае 2010 г. [Электронный ресурс] // Сайт VI Тверского социально-экономического форума «Информационное общество». URL: <http://tver-forum.ru/news.php?action=show&id=69>